

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismista tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismista tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 99/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen muuttamisesta Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Viron tasavallan, Irlannin, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Italian tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Maltan tasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan, Slovenian tasavallan, Slovakian tasavallan ja Suomen tasavallan välillä 27.1.2021 ja 8.2.2021 tehdyn sopimuksen sekä lain, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

Sopimus tulee voimaan päivänä, jona kaikki allekirjoittajat ovat tallettaneet ratifioimis- tai hyväksymiskirjat. Lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan-

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2021 vp

saattamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohdana sopimuksen tultua voimaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä perustuslain 94 §:ssä kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä säädetyn ja 95 §:ssä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaki käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Sopimuksessa kehitetään Euroopan vakausmekanismin (EVM) toimintaa. Keskeiset muutokset nykytilaan koskevat pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamista Euroopan vakausmekanismista, ennalta varautuvan rahoitusavun kelpoisuus-kriteerien muuttamista sekä velkakestävyys arviointia ja velkajärjestelymenettelyjä. Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

(2) Nyt muutettava EVM-sopimus on hyväksytty eduskunnassa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 13/2012 vp) yksinkertaisella enemmistöllä, ja sen voimaansaattamislaki säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Eduskunta osallistui sopimusneuvotteluiden aikana Suomen kannan muodostamiseen siten kuin Euroopan unionin asioiden käsittelystä eduskunnassa perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädetään (ks. PeVL 1/2011 vp, PeVL 14/2011 vp, PeVL 25/2011 vp). Valiokunta tarkasteli ehdotusta sopimuksen hyväksymisestä tuolloin erityisesti Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta. Taloudellisista vastuista ja riskeistä esitetyn kokonaisarvion perusteella valiokunta katsoi, ettei EVM-sopimuksesta johtuva eduskunnan budjettivallan rajoitus ollut niin merkittävä, että se johtaisi vaikeutettuun säätämisyjärjestykseen. Taloudelliset vastuut eivät tuolloisen arvion mukaan vaarantaneet valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksistaan. Valiokunnan mukaan sopimuksen määräykset eivät myöskään päätöksentekomenettelyä koskevilta osin olleet ongelmallisia Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta. Sopimusmääräyksissä ei valiokunnan mukaan ollut kysymys Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä sopimuksen muuttamisesta koskevasta toimivallan siirrosta EVM:n hallintoneuvostolle (PeVL 13/2012 vp, s. 3—5).

(3) Koska sopimukseen kuului määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun perusteella kuuluvaan budjettivaltaan, edellytti EVM-sopimus eduskunnan suostumusta (PeVL 13/2012 vp). Nyt arvioitavilla sopimusmuutoksilla muutetaan sanotun sopimuksen määräyksiä. Lisäksi sopimukseen sisältyy uusia määräyksiä vakausmekanismin vaadittaessa maksettavasta peruspääoman lisäerästä. Tämän velvoitteen täyttäminen puolestaan koskee eduskunnan budjettivaltaa. Myös nyt ehdotettava sopimus edellyttää eduskunnan suostumusta.

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2021 vp

(4) Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava asianmukaisesti (ks. esim. PeVL 49/2010 vp). Myös nyt hyväksyttäväksi ehdotettavaa sopimusmuutosta valmisteltaessa asiaa on käsitelty EU-asiana (ks. esim. PeVL 19/2020 vp).

Arvio sopimuksesta ja lakiehdotuksesta

(5) Hallituksen esityksessä hyväksyttäväksi ehdotettu sopimus on kansainvälinen sopimus, jonka hyväksymisestä noudatetaan perustuslain 94 §:ssä säädettyä menettelyä ja jonka voimaansaattamisessa sovelletaan perustuslain 95 §:ssä säädettyä menettelyä. Arvion kohteena on esitys valmiin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Arviointitilanne perustuslakivaliokunnassa poikkeaa siten perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesta menettelystä.

(6) Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(7) Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen myös sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVL 15/2011 vp, s. 6/I).

(8) Perustuslain 95 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(9) Tarkoitus on ottaa käyttöön pankkiunionia toteuttavan kriisinratkaisurahaston rahoittamiseen liittyvä varautumisjärjestely. Tähän järjestelyyn voitaisiin turvautua tilanteessa, jossa kriisinratkaisutointa ei pystytä rahoittamaan kriisinratkaisurahastoon siirretyillä maksuvelvollisten luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten ennakollisilla vakauseräillä eikä myöskään maksuvelvollisilta perittävillä ylimääräisillä vakauseräillä. Varautumisjärjestelyn käyttöön ottamisen vastapainona EVM:n keinovalikoimasta poistettaisiin pankkien suora pääomitusväline.

(10) Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 5/2011 vp). Valiokunta on samoin pitänyt tärkeänä EVM:n rahoituksen ja muun unionin kriisirahoituksen riittävää ehdollisuutta, koska se vaikuttaa olennaisella tavalla Suomen valtion

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2021 vp

vastuuaseman muodostumiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös riittävä sijoittajanvastuu on Suomen valtion vastuuaseman kannalta tärkeää (PeVL 16/2020 vp, PeVP 34/2020 vp ja PeVP 27/2020 vp, PeVL 19/2020 vp, PeVL 1/2019 vp).

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuuta tulee valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi. Tähän liittyy myös kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (ks. esim. PeVL 13/2012 vp, s. 3). Arvioitaessa Suomen kokonaisvastuiden merkitystä tältä kannalta on keskeistä vastuiden absoluuttisen summan lisäksi riskin toteutumisen todennäköisyys. Kokonaisvastuiden määrän lisäksi eduskunnan budjettivallan rajoittamista koskevaan arviointiin vaikuttaa se, millä tavalla eduskunta voi vaikuttaa Suomen vastuiden lisääntymiseen (ks. esim. PeVL 13/2012 vp, s. 3).

(12) Perustuslakivaliokunnan mukaan keskeistä perustuslain kannalta on ollut, etteivät ehdotetut muutokset saa lisätä Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismääristä. EVM:n kokonaisvastuiden kasvattamisen on edellytettävä jatkossakin Suomen suostumusta ja eduskunnan myötävaikutusta (PeVL 1/2019 vp, s. 6).

(13) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9—13) on käsitelty verraten laajasti Suomen vastuuta euroalueen vakaudenhallinnasta sekä arvioitu euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvia riskejä. Perustelujen mukaan euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvien kokonaisvastuiden määrän ja pitkäaikaisuuden sekä riskien toteutumisen todennäköisyyden vuoksi euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvat jäsenvaltiokohtaiset takaus- ja pääomavastuut ovat sinänsä valtiontaloudellisesti merkittäviä. Perusteluissa esitettyjen todennäköisyysarvioiden perusteella Suomen vastuihin liittyvän vahingon odotusarvo ei kuitenkaan realisoituisi siinä laajuudessa, että se vaarantaisi Suomen mahdollisuudet vastata perustuslainmukaisista velvoitteistaan. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 25) mukaan sopimusmuutokset eivät lisää Suomen EVM:stä ja ERVV:stä tulevaa kokonaisvastuuta. Sopimusmuutokset eivät myöskään lisää riskiä vastuiden realisoitumisesta, ja ERVV-tukien mahdollinen siirto ERVV:stä EVM:ään voi jopa pienentää kokonaisvastuuta. EVM-muutossopimus ei perustuslakivaliokunnan mielestä siten sisällä sellaisia uusia taloudellisia vastuuta Suomelle, jotka loukkaisivat eduskunnan budjettivaltaa vaarantamalla Suomen mahdollisuudet vastata perustuslaissa säädetyistä velvoitteistaan.

(14) Perustuslakivaliokunta pitää sopimusmuutosta kuitenkin merkittävänä ja kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen laajempaan oikeudelliseen ja taloudelliseen kokonaisuuteen, johon nyt käsiteltävä EVM-sopimuksen muutos liittyy. Valiokunnan mielestä erityistä huomiota on syytä kiinnittää yleiseen Suomen taloudellisten riskien kasvuun EU:n kontekstissa ottaen huomioon taloudellisia vastuuta ja riskejä kumulatiivisesti, tarkastellen myös jo päätettyjä ja lähiaikoina päätettäväksi tulevia asioita.

(15) Sopimuksen hyväksymismenettelyn kannalta on merkityksellistä, onko siinä kyse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirtämisestä perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä toimivallan siirron merkittävyyttä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota toimivallan siirron alaiseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan sekä sopimusmääräyksen luonteeseen, tarkoitukseen ja

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2021 vp

aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Täysivaltaisuuden tulkinnassa on merkitystä myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksellä Euroopan unionin jäsenyydestä, erityisesti kun on kysymys sopimuksesta, jolla on kiinteä liitty-mä Euroopan unioniin (ks. PeVL 13/2012 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan nyt muutettavaksi eh-dotetun EVM-sopimuksen sopimusmääräyksissä ei sanotun valossa tarkasteltuna ollut kysymys Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä sopimuksen muuttamista koskevasta toimival-lan siirrosta EVM:n hallintoneuvostolle (PeVL 13/2012 vp).

(16) Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta merkityksellisenä EVM:n rahoitus-tuen asianmukaista ehdollisuutta (PeVP 34/2020 vp, PeVP 27/2020 vp ja PeVL 19/2020 vp). En-nalta varautuvan rahoitusavun myöntämiskriteerit ovat tavanomaista talouspoliittista ehdollisuut-ta. Ehdollisuudella pyritään varmistamaan, että tukea saava jäsenvaltio noudattaa tervettä talous-politiikkaa unionin oikeuskäytännön mukaisesti (ks. myös Euroopan unionin tuomioistuimen rat-kaisu asiassa C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756, erityisesti tuomion kohdat 129—147). Hallituksen esityksen perustelujen (s. 7) mukaan EVM:n ennalta varautuvan rahoitusavun väli-neisiin eli ennalta varautuvaan ehdolliseen luottoon ja laajennettuihin ehtoihin perustuvaan luot-toon muutossopimuksella tehtävät muutokset luovat kannustimet tuen nopeampaan takaisinmak-suun ja ehtojen jatkuvaan noudattamiseen. Niillä pyritään myös tehostamaan välineiden käyttöä, jotta rahoitusapua haettaisiin varhaisemmassa vaiheessa ja kriisien ennaltaehkäisy tehostuisi, mikä myös rajaisi Suomen vastuuta ja riskejä. Valiokunnan mielestä nyt arvioitavat ehdollisuutta koskevat sopimusmääräykset osana kriisien ennaltaehkäisemiseen suuntautuvaa järjestelmää si-sältävät siten riittävät kannustimet Suomen valtion vastuuden rajaamiseksi eivätkä ole valiokun-nan mielestä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

(17) Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 26) on erikseen käsitelty hätätila-menettelyn valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Perustuslakivaliokunta on EVM-sopimuksen käsittelyssä katsonut, että nyt ehdotettavan kaltainen hätätilamenettely on sopusoinnussa Suo-men perustuslain kanssa (PeVL 13/2012 vp, s. 4). Valiokunnan mielestä oleellista on myös, että varautumisjärjestelyä koskevalla hätätilamenettelyllä ei voida kasvattaa Suomen rahoitusvastuu-ta sopimuksen enimmäismääristä ilman Suomen suostumusta ja siihen liittyvää Suomen perus-tuslain mukaista eduskunnan osallistumista.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä EVM-muutossopimus voidaan eduskunnassa hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä ja sen voimaansaattamislaki käsitellä tavallisen lain säätämisjär-jestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitettun sopimuksen hy-väksymiseen,

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2021 vp

että siitä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 24.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen